

Der Globale Migrationspakt: Zwischen Mythen und Sorgen

ajv2016

2018-11-14T09:00:36

Die österreichische Bundesregierung hat bekanntgegeben, dem globalen Migrationspakt fernzubleiben. Ein Schritt, der in Deutschland von der AfD bejubelt wurde. Woher kommt die Skepsis? Fest steht: Um den Text ranken sich zahlreiche Mythen, aber auch Missverständnisse. Grund genug, einige davon aufzuklären.

Die Debatte rund um den globalen Migrationspakt ist – wohl unvermeidlich bei diesem Thema – von Emotionen und Missverständnissen geprägt. Gibt man auf Youtube „globaler Migrationspakt“ ein, werden Videos mit Titeln wie „Globaler Migrationspakt der UNO zur Vernichtung aller Völker“ oder „UNO-Migrationspakt – eine Gefahr für die ganze Welt“ vorgeschlagen. In Österreich hat die FPÖ dagegen mobilisiert, in Deutschland die AfD. Umso wichtiger, sich den Text und seine völkerrechtliche Bedeutung genauer anzusehen.

Der globale Migrationspakt ist kein Vertrag

Immer wieder – so etwa auch in der [Stellungnahme des österreichischen Vizekanzlers Heinz-Christian Strache anlässlich des österreichischen Rückzugs](#) – ist von „Unterzeichnung“, „Unterschrift“ oder „in Kraft treten“ die Rede. Also Begriffe, die man aus dem Vertragsrecht kennt.

Nur: *Der globale Migrationspakt ist kein Vertrag*. Vielmehr handelt es sich, wie auch seine Präambel klarstellt, um einen „rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen“, mit dem die internationale Zusammenarbeit gefördert werden soll. Gleichzeitig spricht er davon, die „Souveränität der Staaten und ihre völkerrechtlichen Pflichten“ zu wahren (die Übersetzung des deutschen Übersetzungsdiensts ist [hier](#) zu finden).

Es gibt es auch keine Unterzeichnung und auch keine spätere Ratifikation. Vielmehr wird der globale Migrationspakt nach Auskunft des schweizerischen Außenministeriums per Akklamation angenommen, also ohne Stimmabgabe: Die anwesenden Staatenvertreter [werden in Marokko am 10 und 11. Dezember im Rahmen einer Plenardebatte ihre „politische Verpflichtung“ bekräftigen](#). Mitunter werden sie dabei auch die Gelegenheit nutzen, um Kritikpunkte zu äußern oder klarzustellen, mit einzelnen Punkten nicht einverstanden zu sein. Später folgt eine Resolution der UN-Generalversammlung, 2022 werden die jeweiligen Fortschritte im Rahmen einer „review conference“ evaluiert.

Der globale Migrationspakt ist nicht verbindlich

Wie bereits festgestellt, betont der globale Migrationspakt selbst ausdrücklich, dass er nicht verbindlich ist. Gleichzeitig kommt das Wort „verpflichten“ im Text 45 Mal

vor, weitere 41 Mal ist von „Verpflichtung“ beziehungsweise von „Verpflichtungen“ die Rede.

Wie passt das zusammen? Nun, es handelt sich hierbei um *Absichtserklärungen*. Wenn Staaten diesen nicht nachkommen, gibt es keine Rechtsfolgen, sie können auch nicht eingefordert beziehungsweise eingeklagt werden.

Völkergewohnheitsrecht?

Dennoch wurde immer wieder die Sorge geäußert, dass der globale Migrationspakt durch die völkergewohnheitsrechtliche Hintertür verbindlich werden könnte. Die österreichische Bundesregierung hat daher ausdrücklich [festgehalten, bei der allfälligen Entstehung von Völkergewohnheitsrecht als „persistent objector“ nicht gebunden sein zu wollen](#).

Dazu ist zweierlei anzumerken: Zum einen deutet derzeit nichts auf die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht hin, zumal der Migrationspakt „das souveräne Recht der Staaten, ihre nationale Migrationspolitik selbst zu bestimmen“ betont (dazu unten mehr).

Zweitens ist die Rechtsfigur des „persistent objector“ selbst äußerst strittig. Obwohl der Internationale Gerichtshof zwei Mal darauf Bezug genommen hat, sollte man nicht vergessen, dass es sich in beiden Fällen um ein *obiter dictum* handelte. Bislang hat noch kein internationales Gericht oder Tribunal eine Berufung auf den Status als persistent objector akzeptiert – mit gutem Grund, stößt dieser Gedanke sich doch mit der Einheit des Völkergewohnheitsrechts und seinem nonkonsensualen Charakter.

Eine ähnliche Sorge bezieht sich darauf, dass sich innerstaatliche Gerichte trotz der fehlenden Bindungswirkung auf den globalen Migrationspakt berufen könnten. Auch hier erscheint eine Klarstellung angebracht: Zwar erwähnen Gerichte durchaus manchmal nicht-verbindliche Dokumente. Allerdings bilden diese niemals die einzige Grundlage, sondern eher eine zusätzliche Begründung, die keine eigenständige rechtliche Bedeutung genießt. Sollte sich ein Gericht auf den globalen Migrationspakt berufen wollen, braucht es zusätzlich eine konkrete innerstaatliche oder völkerrechtliche Verpflichtung.

Wieso macht man das überhaupt?

Immer wieder wird daher die Frage in den Raum gestellt, wieso man ein derartiges unverbindliches Dokument dann überhaupt verabschiedet. Beziehungsweise wo das Problem darin liegt, wenn man sich nicht beteiligt.

Der globale Migrationspakt ist ein klassisches „soft law“-Instrument, wie man es insbesondere aus dem internationalen Umweltrecht kennt. Soll heißen: Es ist zwar kein Recht, aber immer noch mehr als nichts. Immerhin war es das erste Mal, [dass die UN-Mitglieder zusammengekommen sind, um einen gemeinsamen Nenner in Sachen Migration zu finden](#). Nach der Annahme in Marokko wird es auch eine

Resolution der UN-Generalversammlung dazu geben. Ein Vertrag ist (derzeit) jedoch nicht geplant.

Wieso redet man erst jetzt davon?

Ein weiterer Vorwurf bezieht sich darauf, dass man den Vertrag „am Volk vorbeischmuggeln“ wolle. Die Verhandlungen für den Vertrag wurden in der Tat schon vor Längerem begonnen (genau genommen gab die [New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten](#) vom September 2016 den Startschuss), allerdings erst auf Beamtenebene. Dabei konnten sich alle für Migrationsfragen relevanten Ministerien (vom Sozial- über das Wirtschafts- bis hin zum Innen- und Außenministerium) einbringen. Allerdings haben die beiden Verhandlungsführer Mexiko und die Schweiz den Text erst im Juli dieses Jahres vorgelegt. Die Debatte kommt damit in der Tat etwas spät – ein bereits aus anderen Verhandlungen (man denke an CETA) bekanntes Phänomen, das wohl auch daran liegt, dass es oft eine gewisse Zeit braucht, bis politische Gruppen das Thema für sich entdecken.

Was steht drin?

Der globale Migrationspakt beinhaltet 23 Ziele für eine „sichere, geordnete und reguläre Migration“, darunter

- die Erhebung von „Daten als Grundlage für eine Politikgestaltung, die auf nachweisbaren Faktoren beruht“,
- das Reduzieren von Push-Faktoren für Migration,
- die verbesserte „Verfügbarkeit von Wegen für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“,
- die Bekämpfung von Schleusern und Menschenhandel,
- die Verpflichtung, Migranten nur als *ultima ratio* die Freiheit zu entziehen,
- die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung eines faktenbasierten öffentlichen Diskurses über Migration,
- den Zugang zu Sozialsystemen und die Gewährleistung gewisser Mindeststandards,
- die Rettung von Menschenleben von Migranten, die über gefährliche Routen zu emigrieren versuchen
- die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen,
- Kooperation beim Grenzmanagement,
- die Zusammenarbeit bei der Ermöglichung einer sicheren und würdevollen Rückkehr (wobei der Migrationspakt auch die Rückführung von Migranten ohne Bleiberecht ebenso nennt wie die Verpflichtung, eigene Staatsangehörige wiederaufzunehmen).

Ziele, die nun eine emotionale Debatte ausgelöst haben. [Die österreichische Bundesregierung hat gleich 17 Punkte zurückgewiesen](#), die AfD fordert, dass Deutschland nachziehen solle. Die Kritik bezieht sich auf den Anspruch, „den Gesamtnutzen von Migration zu optimieren“ und auf einzelne Punkte.

Was ist Migration?

So hat die österreichische Regierungserklärung oder [der ungarische Außenminister ausdrücklich darauf verwiesen, das positive Migrationsverständnis des Pakts nicht zu teilen](#). Vereinfacht ausgedrückt scheinen beide Regierungen darauf abzustellen, dass es nun einmal einen gewaltigen Unterschied ausmacht, ob man dabei das gezielte Anwerben von Schlüsselarbeitskräften meint (wie sie etwa Kanada oder Australien betreiben) oder die Einwanderung weniger gut ausgebildeter junger Männer. Besonders oft wird hier auf den „[youth-bulge](#)“ verwiesen; aufgrund der hohen Zahl junger perspektivenloser Männer in ärmeren Ländern mit hohem Bevölkerungswachstum wird die Migration daher weiter zunehmen. Was als einer der Hauptgründe dafür gilt, wieso es hier globale Zusammenarbeit braucht.

Mehr reguläre Migration

Ein damit zusammenhängender strittiger Punkt betrifft die „Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilität für eine reguläre Migration“. Ein Ziel, das sich unterschiedlich auslegen lässt, zumal der Pakt ganz allgemein das souveräne Vorrecht betont, Migration selbst zu regeln. Gleichzeitig verweist er auf die demographischen Notwendigkeiten in den vielfach überalterten Gesellschaften vieler Zielländer. So gesehen geht es nicht unbedingt pauschal um *mehr*, sondern um eine den Bedürfnissen der jeweiligen Arbeitsmärkte entsprechende – eben geordnete – Migration.

Ein Menschenrecht auf Migration verbirgt sich dahinter jedenfalls nicht, zumal es bis heute und damit fast 70 Jahre seit der Genfer Flüchtlingskonvention nicht einmal ein allgemein anerkanntes (Menschen-)Recht auf Asylgewährung gibt. Angesichts [der weltweit eine zunehmenden Skepsis gegenüber Migranten und Flüchtlingen](#) scheint ein solches auch langfristig eher unwahrscheinlich.

Zugänge zu Sozialsystemen

Ebenso häufig stoßen viele Kritiker sich daran, dass Arbeitsmigranten der Zugang zu den jeweiligen Sozialsystemen gewährleistet werden soll (Ziel 22 des globalen Migrationspakts). Dabei wird bisweilen übersehen, dass es sich um einen *globalen* Migrationspakt handelt, er also auch Zielländer mit hohen Hürden für den Zugang zu ihren Sozialsystemen erfasst. Innerhalb der EU fordert [Richtlinie 2000/43/EG – Anwendung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft](#) für Nicht-EU-Bürger – jedenfalls schon jetzt eine Anwendung des Diskriminierungsverbots im Zusammenhang mit Sozialleistungen.

Beseitigung von Diskriminierung und Förderung eines faktenbasierten Diskurses über Migration

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die in dem Pakt enthaltene Absichtserklärung, „mit allen Teilen der Gesellschaft einen offenen und auf nachweisbaren Fakten beruhenden öffentlichen Diskurs zu fördern, der zu einer realistischeren, humaneren

und konstruktiveren Wahrnehmung von Migration und Migranten führt“. Ebenso sollen „Hassstraftaten“ und Hetze entsprechend bestraft werden.

Manche befürchten hier gezielte Beeinflussung der Medien oder gar Propaganda und Zensur. Allerdings betont der Pakt in diesem Zusammenhang auch die „volle Achtung der Medienfreiheit“ und spricht davon, „im Einklang mit dem Völkerrecht das Recht der freien Meinungsäußerung zu schützen, in der Erkenntnis, dass eine offene und freie Debatte zu einem umfassenden Verständnis aller Aspekte der Migration beiträgt“.

So gesehen beinhaltet dieser Passus keine über die bereits bestehende Gesetzeslage oder diverse Anstrengungen gegen Rassismus hinausgehenden Verpflichtungen. Was freilich nichts daran ändert, dass auch er das vielerorts beobachtbare – erst vor Kurzem hat der EGMR entschieden, dass eine geringe Strafe aufgrund der Herabwürdigung des Propheten Mohammed nicht gegen die Meinungsfreiheit verstößt – Spannungsfeld zwischen Rassismus und den Grenzen der Meinungsfreiheit nicht auflösen wird.

Besser als nichts? Der globale Migrationspakt polarisiert alleine seines Themas wegen: Migration ist nun einmal *die* zentrale Frage unserer Zeit. Es wäre jedoch verkürzt, hier aufzuhören. Der globale Migrationspakt beinhaltet in der Tat einige strittige Punkte. Was freilich in der Natur der Sache liegt: Bei 190 beteiligten Staaten prallen unterschiedliche Interessenlagen aufeinander. Das Endergebnis ist ein Konvolut, das kaum jemanden zu hundert Prozent zufrieden zu stellen scheint. Dabei sollte man allerdings nicht jene Punkte vergessen, die den reicheren Zielländern ein besonderes Anliegen sind: Von der Zusammenarbeit bei der Rückführung und beim Grenzmanagement bis hin zur Bekämpfung des Schlepperwesens. Ob diese Punkte sich ohne Zugeständnisse in anderen Fragen verwirklichen ließe, lässt sich nur schwer sagen.

Ralph Janik ist externer Lehrbeauftragter an der Universität Wien (Rechtswissenschaftliche Fakultät sowie an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften) und Adjunct Professor an der Webster Private University Vienna.

Cite as: Ralph Janik, “Der Globale Migrationspakt: Zwischen Mythen und Sorgen”, *Völkerrechtsblog*, 14. November 2018.

